



**EXPEDIENTE N°** : 600-2013-OEFA/DFSAI/PAS  
**ADMINISTRADO** : EMPRESA MINERA LOS QUENUALES S.A.  
**UNIDAD MINERA** : ISCAYCRUZ  
**UBICACIÓN** : DISTRITO DE PACHANGARÁ, PROVINCIA DE  
OYÓN, DEPARTAMENTO DE LIMA  
**SECTOR** : MINERÍA  
**MATERIA** : ACONDICIONAMIENTO DE RESIDUOS  
SÓLIDOS  
ARCHIVO

**SUMILLA:** *Se archiva el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Empresa Minera Los Quenuales S.A. por el presunto incumplimiento al Artículo 10° del Reglamento de la Ley N° 27314 – Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.*

Lima, 31 de marzo de 2015

## I. ANTECEDENTES

1. Del 4 al 7 de noviembre de 2011, la empresa supervisora Shesa Consulting S.A. (en adelante, **la Supervisora**) realizó la supervisión regular (en adelante, **la Supervisión Regular 2011**) en las instalaciones de la Unidad Minera "Iscaycruz" de la Empresa Minera Los Quenuales S.A. (en adelante, **Quenuales**).
2. El 20 de febrero de 2012<sup>1</sup>, la Supervisora presentó a la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, el Informe correspondiente a la referida Supervisión Regular 2011 (en adelante, **Informe de Supervisión**). Asimismo, el 20 de abril de 2012<sup>2</sup> la Supervisora remitió el levantamiento de las observaciones formuladas al Informe de Supervisión, por parte de la Dirección de Supervisión.
3. Con Memorándum N° 2214-2012/OEFA-DS<sup>3</sup> del 16 de julio de 2012, la Dirección de Supervisión remitió a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **la Dirección de Fiscalización**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, el Informe N° 645-2012-OEFA/DS y el Informe de Supervisión, documentos que contienen el análisis de la Supervisión Regular 2011.
4. Mediante Resolución Subdirectoral N° 733-2013-OEFA-DFSAI/SDI<sup>4</sup> del 28 de agosto del 2013, notificada el 13 de setiembre del 2013, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización del OEFA inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Quenuales, por la siguiente imputación:

<sup>1</sup> Folios 20 al 1116 del Expediente N° 600-2013-OEFA/DFSAI/PAS (en adelante, el Expediente).

<sup>2</sup> Folios 1118 al 1173 del Expediente.

<sup>3</sup> Folios 1174 al 1177 del expediente.

<sup>4</sup> Folios 1178 al 1181 del expediente.





Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual infracción	Eventual sanción
En el área de transferencia de residuos industriales de Scrap se observó materiales plásticos, estructuras metálicas, cilindros, entre otros, sin su clasificación, identificación y falta de orden.	Artículo 10° del Reglamento de la Ley N° 27314 – Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Literal b) del Inciso 1 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	De 0.5 hasta 20 UIT

5. El 3 de octubre de 2013<sup>5</sup>, Quenuales presentó sus descargos, señalando lo siguiente:

Presunta vulneración a los Principios de Legalidad y Tipicidad

- (i) Se ha vulnerado el Principio de Tipicidad<sup>6</sup> establecido en el Numeral 4 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **LPAG**), toda vez que el Artículo 10° del Reglamento de la Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, **RLGRS**) no establece de manera clara e inequívoca la infracción ni define la conducta sancionable, en tanto es una norma de alcance general. Además, no se encuentra tipificada como infracción pasible de sanción en el Artículo 145° del RLGRS.
- (ii) Se transgrede el Principio de Legalidad, debido a que la autoridad instructora está creando e imputando infracciones administrativas a partir de las diversas disposiciones previstas en el RLGRS, al margen de las infracciones señaladas en el Artículo 145° del mismo cuerpo normativo.

En el área de transferencia de residuos industriales de scrap se observó materiales plásticos, estructuras metálicas, cilindros, entre otros, sin su clasificación, identificación y falta de orden

- (i) El área observada en la Supervisión Regular 2011 no es una zona de transferencia, sino una infraestructura de almacenamiento temporal<sup>7</sup> de residuos industriales.
- (ii) El procedimiento de acumulación de residuos es una actividad que forma parte del acondicionamiento de los residuos para su almacenamiento temporal y posterior comercialización o disposición final, el cual se encuentra

<sup>5</sup> Folios 1183 al 1199 del expediente.

<sup>6</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador  
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

4. **Tipicidad.**- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analógica. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria."

Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM  
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

(...)

Décima.- Definiciones

(...)

2. **Almacenamiento:** Operación de acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas como parte del sistema de manejo hasta su disposición final."





contemplado en el "Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2011 de la Unidad Minera Iscaycruz".

- (iii) En la fotografía N° 53 del Informe de Supervisión que sustenta la presente imputación, así como en las Fotografías N° 118 al 123 del mismo documento, se aprecia que las áreas están identificadas, clasificadas por tipos de residuos (aceros, tubos metálicos, tubos de HDPE y cilindros) y ordenadas.
  - (iv) Los residuos observados durante la inspección de campo no representan un riesgo para la salud de las personas y el ambiente, debido a que corresponden a residuos no peligrosos. Por tal motivo, en caso de imponerse una sanción se deberá tener en cuenta las circunstancias de acuerdo a lo señalado en el Numeral 3 del Artículo 230° de la LPAG<sup>8</sup>.
6. El 17 de diciembre del 2014 se llevó a cabo la audiencia de Informe Oral<sup>9</sup> en la cual Quenuales reiteró los alegatos vertidos en sus descargos e indicó adicionalmente lo siguiente:
- (i) El área observada durante la Supervisión Regular 2011 corresponde a la zona de acumulación ubicada dentro del almacén temporal, en la cual se colocan los residuos provenientes de las fuentes de generación, para su posterior identificación, clasificación y orden.
  - (ii) El 11 de junio de 2012 se comunicó la subsanación del hallazgo materia de la presente imputación.

## II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

7. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:
- (i) Primera cuestión en discusión: Si la aplicación del Artículo 10° del RLGRS contraviene el Principio de Legalidad y Tipicidad.
  - (ii) Segunda cuestión en discusión: Si Quenuales acondicionó y almacenó adecuadamente los residuos sólidos en el área de transferencia de residuos peligrosos y no peligrosos "SCRAP"

## III. CUESTIONES PREVIAS

<sup>8</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador  
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

3. **Razonabilidad.**- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor."

<sup>9</sup> Folios 1212 y 1213 del expediente.





### III.1 Normas Procedimentales aplicables al Procedimiento Administrativo Sancionador. Aplicación de la Ley N° 30230 y de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

8. Mediante la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**), publicada el 12 de julio del 2014, se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su publicación, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.
9. El Artículo 19° de la Ley N° 30230<sup>10</sup> estableció que durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, esto es, si se verifica la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, salvo las siguientes excepciones:
  - a. Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
  - b. Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
  - c. Reincidencia, entendiéndose por tal como la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

Para estos supuestos excepcionales, se dispuso que se tramitaría conforme al Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, **TUO del RPAS**), aplicándose el total de la multa calculada.

<sup>10</sup> Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

**"Artículo 19.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras"**

*En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.*

*Durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.*

*Mientras dure el periodo de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:*

- a) *Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.*
- b) *Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.*
- c) *Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción".*





10. En concordancia con ello, en el Artículo 2° de las "Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230", aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, **Normas Reglamentarias**), se dispuso que, tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

- (i) Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho Artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.
- (ii) Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya.
- (iii) En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa.

Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su posible inscripción en el registro correspondiente.

11. Asimismo, de acuerdo al Artículo 6° de las Normas Reglamentarias, lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas de conformidad con lo establecido en el Artículo 199° de la Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, **LPAG**), en los Artículos 21° y 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del Sinefa**) y en los Artículos 40° y 41° del TUO del RPAS.



12. Al respecto, las infracción imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador es distinta a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la Ley N° 30230. En tal sentido, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:

- (i) Una primera resolución que determina la responsabilidad administrativa y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
- (ii) En caso de incumplir la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.



13. Cabe resaltar que en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, la primera resolución suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.
14. En tal sentido, corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230 y en las Normas Reglamentarias al presente procedimiento administrativo sancionador.

### III.2 Rectificación de error material en la Resolución Subdirectoral N° 733-2013-OEFA-DFSAI/SDI

15. El Numeral 201.1 del Artículo 201° de la LPAG<sup>11</sup> establece que la rectificación de oficio de los actos administrativos con efecto retroactivo procede cuando se trata de errores materiales o aritméticos y siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión. La rectificación debe adoptar la misma forma y modalidad de comunicación que correspondió para el acto original.
16. De la revisión de la Resolución Subdirectoral N° 733-2013-OEFA-DFSAI/SDI que inició el presente procedimiento administrativo, se advierte que en el Artículo 1° de la parte resolutive, se señaló lo siguiente:

Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
En el área de transferencia de residuos industriales de Scrap se observó materiales plásticos, estructuras metálicas, cilindros, entre otros, sin su clasificación, identificación y falta de orden.	Artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Literal b) del Numeral 1 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	De 0.5 hasta 20 UIT

(El énfasis es agregado)

17. Sin embargo, en la parte considerativa de la Resolución Subdirectoral N° 733-2013-OEFA-DFSAI/SDI se indica que la presunta conducta infractora citada precedentemente contraviene el Artículo 10° del RLGRS, la cual sería pasible de sanción según lo establecido en el Literal a) del Numeral 1 del Artículo 145° y el Literal b) del Numeral 1 del Artículo 147° del RLGRS.
18. Como puede apreciarse, la Resolución Subdirectoral N° 733-2013-OEFA-DFSAI/SDI adolece de un error material, al indicar en la parte resolutive que la presunta conducta infractora infringiría únicamente el Literal b) del Numeral 1 del Artículo 147° del RLGRS, por lo que en el Artículo 1° de la parte resolutive debió señalarse lo siguiente:



<sup>11</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General  
"Artículo 201°.- Rectificación de errores

201.1 Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.

201.2 La rectificación adopta las formas y modalidades de comunicación o publicación que corresponde para el acto original".



Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
En el área de transferencia de residuos industriales de Scrap se observó materiales plásticos, estructuras metálicas, cilindros, entre otros, sin su clasificación, identificación y falta de orden.	Artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Literal a) del Numeral 1 del Artículo 145° y el Literal b) del Numeral 1 del Artículo 147° del Reglamento de la Ley N° 27314 – Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	De 0.5 hasta 20 UIT

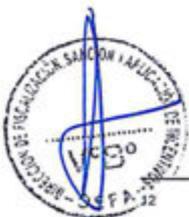
(El énfasis es agregado)

19. Por tanto, considerando que la rectificación del error material en la Resolución Subdirectoral N° 733-2013-OEFA-DFSAI/SDI no altera los aspectos sustanciales de su contenido ni el sentido de la decisión expresada en ella, corresponde enmendar el referido error material de acuerdo con lo expuesto precedentemente.
20. Finalmente, cabe indicar que durante el presente procedimiento, se ha garantizado el derecho de defensa del administrado, toda vez que se le trasladó oportunamente toda la información y documentación sustentatoria de los hechos imputados a título de infracción, los mismos que han sido materia de descargos y son objeto de análisis en la presente resolución.

#### IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

##### IV.1 Primera cuestión en discusión: Si la aplicación del Artículo 10° del RLGRS contraviene el Principio de Legalidad y Tipicidad

21. En nuestro ordenamiento jurídico, el fundamento del ejercicio de la potestad sancionadora se rige por el Principio de Legalidad<sup>12</sup>, en virtud del cual solamente por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades administrativas la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado.
22. El Numeral 1 del Artículo 230° de la LPAG<sup>13</sup> recoge el Principio de Legalidad<sup>14</sup> (reconocido en el Literal d) del Numeral 24 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú) señalando expresamente que la capacidad para sancionar de una entidad y las sanciones a imponer deben estar previamente determinadas en la ley. Este principio se concreta en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas que generaría la comisión de una infracción.



MORON URBINA, Juan Carlos. *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana*. En: *Advocatus* N° 13, 2005, p. 242.

<sup>13</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-  
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. **Legalidad.**- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad."

<sup>14</sup> Idem. p. 239.



23. En lo que respecta a la tipificación de las infracciones, esta se rige por el Principio de Tipicidad<sup>15</sup>, el cual establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente aquellas infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley.
24. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar las conductas o graduar las sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria<sup>16</sup>.
25. Los conceptos de legalidad y tipicidad se complementan<sup>17</sup>. El primero se satisface cuando se contempla la potestad sancionadora y las sanciones en la ley. En cambio, el segundo se cumple cuando se define de forma precisa la conducta que la ley considera como falta y estableciéndose por norma legal. Cabe precisar que, la tipificación de la infracción no está sujeta a una reserva de ley absoluta, dado que también puede ser regulado a través de reglamentos.
26. En el presente caso, Quenuales manifiesta que la aplicación del Artículo 10° del RLGRS vulnera el Principio de Legalidad, debido a que la autoridad instructora está creando e imputando infracciones administrativas a partir de las diversas disposiciones previstas en el RLGRS, al margen de las infracciones señaladas en el Artículo 145° del mismo cuerpo normativo.
27. Asimismo, agrega que se ha vulnerado el Principio de Tipicidad establecido en el Numeral 4 del Artículo 230° de la LPAG, toda vez que el Artículo 10° del RLGRS no establece de manera clara e inequívocamente la infracción ni define la conducta sancionable, en tanto es una norma de alcance general. Además, no se encuentra tipificada como infracción pasible de sanción en el Artículo 145° del RLGRS.
28. Sobre ambos argumentos, al cuestionarse la aplicación del Artículo 10° del RLGRS, resulta pertinente señalar que la tipificación de una infracción puede realizarse a través de una colaboración reglamentaria, esto es, la tipificación se exterioriza de la conjunción de una norma que establece un precepto normativo y otra norma que la declara como infracción<sup>18</sup>.



- Teniendo en cuenta ello, siendo el Artículo 10° del RLGRS prevé una obligación, dicha norma no está comprendida dentro del ámbito de aplicación de los Numerales 1 y 4 del Artículo 230° de la LPAG –referidos a la Legalidad y Tipicidad, respectivamente–, que regulan la potestad sancionadora del Estado y que por ende solamente constituyen límites para la emisión de normas tipificadoras y aquellas que establecen sanciones.
30. Sin perjuicio de ello, es preciso señalar que de conformidad con el Artículo 10° del RLGRS, el titular minero está obligado a acondicionar y almacenar en forma

<sup>15</sup> GUZMÁN NAPURI, Christian. *Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*. Lima: Ediciones Caballero Bustamante, 2011, p. 814.

<sup>16</sup> PRELLO DOMENECH, Isabel. *Derecho Administrativo Sancionador y Jurisprudencia Constitucional*. En: *Jueces para la democracia* N° 22, 1994, p.78.

<sup>17</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Loc. Cit.*

<sup>18</sup> Al respecto, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA ha emitido reiterados pronunciamientos sobre la materia. Véase las Resoluciones N° 016-2014-OEFA/TFA-SE1 del 1 de julio del 2014, N° 035-2014-OEFA/TFA-SE1 del 12 de agosto del 2014, entre otros.



segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos sólidos generados en sus instalaciones, previamente al destino final.

31. En este sentido, recae sobre el titular de la actividad una obligación de cuidado y preservación del medio ambiente que se traduce en realizar un adecuado manejo de los residuos sólidos generados por sus actividades.
32. Considerando lo desarrollado, el Artículo 10° del RLGRS establece la conducta u obligación ambiental fiscalizable que deberá realizar el titular minero. Su inobservancia acarrea consecuencias jurídicas, debiéndose aplicar en ese caso el Literal a) del Numeral 1 del Artículo 145° y el Literal b) del Numeral 1 del Artículo 147° del mismo cuerpo normativo –norma tipificadora–.
33. Al respecto, cabe indicar que los Artículos 145° y 147° del RLGRS establecen lo siguiente:

**"Artículo 145°.- Infracciones**

*Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:*

*1. Infracciones leves.- en los siguientes casos:*

- a) Negligencia en el mantenimiento, funcionamiento y control de las actividades de residuos;*  
*(...)."*

**"Artículo 147°.- Sanciones**

*Los infractores son pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas:*

*1. Infracciones leves:*

- a. Amonestación por escrito en donde se le obliga a corregir la infracción; y,*
- b. Multas de 0.5 a 20 UIT, con excepción cuando se trate de residuos peligrosos que será de 21 hasta 50 UIT;"*

34. La sanción correspondiente al incumplimiento de la obligación establecida en el Artículo 10° del RLGRS se encuentra determinada en el propio reglamento, no dando lugar a posibles interpretaciones extensivas o analógicas al momento de aplicar las normas que contienen la infracción tipificada.
35. En tal sentido, queda desvirtuado lo alegado por Quenuales en este extremo.

**IV.2 Segunda cuestión en discusión: Si Quenuales acondicionó y almacenó adecuadamente los residuos sólidos en el área de transferencia de residuos peligrosos y no peligrosos "SCRAP"**

Análisis del hecho detectado

Durante la Supervisión Regular 2011 realizada en las instalaciones de la Unidad Minera "Iscaycruz", la Supervisora observó en el área de transferencia de residuos industriales de scrap, la existencia de materiales plásticos, estructuras metálicas, cilindros, entre otros, sin una adecuada clasificación e identificación, así como la falta de orden<sup>19</sup>.

37. Dicho hecho generó el siguiente hallazgo:



<sup>19</sup> Folio 1138 del Expediente.

**"HALLAZGO N° 1**

*En el área de transferencia de Residuos Industriales de Scrap, se observa materiales plásticos, estructuras metálicas, cilindros entre otros, sin su clasificación, identificación y falta de orden".*

38. Lo señalado anteriormente se sustenta en las fotografías N° 52 y 53 del Informe de Supervisión<sup>20</sup>:



**Fotografía N° 52:** En el área de transferencia de residuos industriales de Scrap se encontró materiales plásticos, estructuras metálicas, cilindros entre otros, sin su clasificación, identificación y falta de orden.



**Fotografía N° 53:** En el área de transferencia de residuos industriales de Scrap se encontró materiales plásticos, estructuras metálicas, cilindros entre otros, sin su clasificación, identificación y falta de orden.

39. En este sentido, el argumento de Quenuales referido a que de la fotografía N° 53 del Informe de Supervisión se aprecia que las áreas están identificadas, clasificadas por tipos de residuos y ordenadas, queda desvirtuado, en tanto se ha observado el mal manejo de los residuos sólidos dentro del área de transferencia de residuos industriales de scrap, al encontrarse residuos metálicos junto con residuos

<sup>20</sup> Folio 135 del Expediente.



plásticos; es decir, sin un adecuado orden, identificación y clasificación, tal es el caso de bidones cortados, sillas, tubos de plástico, letreros, chatarra, llantas, tubos de plástico, entre otros, sobre suelo.

40. De otro lado, en cuanto a que de la fotografías N° 118 al 123 del Informe de Supervisión se aprecia un manejo adecuado de los residuos sólidos, cabe indicar dichas fotografías corresponden al depósito de residuos industriales, área distinta a la que es materia de análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador.
41. Quenuales ha argumentado que el área observada en la Supervisión Regular 2011 no es una zona de transferencia, sino una infraestructura de almacenamiento temporal de residuos industriales, conforme a lo establecido el RLGRS<sup>21</sup>. Además, agrega que el procedimiento de acumulación de residuos es una actividad que forma parte del acondicionamiento para su almacenamiento temporal y posterior comercialización o disposición final, el cual se encuentra contemplado en el "Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2011 de la Unidad Minera Iscaycruz".
42. Al respecto, se debe indicar que el Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2011<sup>22</sup> de la Unidad Minera "Iscaycruz", señala que la recolección es una de las etapas de manejo de residuos sólidos, y para el desarrollo de esta etapa se cuenta con almacenes temporales según se detalla a continuación:

### "7.3.2. Recolección

(...)

#### *Puntos de Acopio*

*Dentro del área de operaciones se han establecido puntos de acopio intermedios, los cuales consisten en contenedores/envases de acuerdo a los posibles residuos que generen dichas áreas. De estos puntos de acopio son llevados al almacén temporal de residuos sólidos o directamente a su disposición final.*

*En la UM Iscaycruz se han designado los siguientes Puntos de Acopio.*

#### *Almacenes Temporales de Residuos*

*Se han establecido Almacenes Temporales de acuerdo a las necesidades operativas y volúmenes generados de residuos, acorde a los siguientes criterios:*

- *Ubicación en una zona alejada del lugar de alojamiento y cocina, de cuerpos de agua (establecer una distancia de seguridad de acuerdo a las características del terreno).*
  - *Contar con protección al suelo (de acuerdo a la naturaleza del residuo almacenado), techo, sistema de manejo del agua de escorrentía, cerco perimetral, acceso restringido, letreros de señalización, equipos contra incendios y de respuesta a derrames.*
- (...)

*El almacenamiento de residuos no excederá de 06 meses calendario y/o cuando se requiera. El Supervisor de Medio Ambiente de EMQSA dará el V°B° de la recepción de residuos en forma aleatoria, dejando constancia del mismo al pie del registro de internamiento de residuos.*

*El almacenamiento temporal de residuos se lleva a cabo en tres lugares:*



<sup>21</sup> Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM "DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

(...)

*Décima.- Definiciones*

(...)

**2. Almacenamiento:** Operación de acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas como parte del sistema de manejo hasta su disposición final."

<sup>22</sup> El Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 fue presentado al OEFA mediante escrito con Registro N° 2011-E01-000763 del 21 de enero de 2011.



a) **Almacenamiento Temporal de Residuos Peligrosos y No Peligrosos "SUEROCOCHA"**, se almacena maderas, cartones, papeles, botellas de plástico, vidrios y residuos contaminados con hidrocarburos, ubicado a 1.2 km del campamento central en dirección norte, en un área de 1953.44 m<sup>2</sup>.

b) **Almacenamiento Temporal de Residuos Peligrosos y No Peligrosos "SCRAP"**, para chatarra, llantas, tubos de plástico y materiales peligrosos. Ubicado sobre la bocamina Sur y ocupa un área de 2,834.05 m<sup>2</sup>.

c) **Almacenamiento Temporal de Residuos Peligrosos "Patio de Aceites Usados"**, ubicado en el camino de acceso a la zona denominada Plataformado, ocupa un área de 485.69 m<sup>2</sup>. (...)"

(Negrilla agregada)

43. En este sentido, en el Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2011 de la Unidad Minera "Iscaycruz", se contempla el almacenamiento temporal de los residuos en diferentes ubicaciones, entre ellos el Almacén de residuos peligrosos y no peligrosos "SCRAP" ubicado sobre la Bocamina Sur, donde se tiene previsto almacenar diversos tipos de residuos, tales como chatarra, llantas, tubos de plástico, entre otros.
44. Sin embargo, se debe precisar que aún cuando los residuos sólidos detectados durante la Supervisión Regular 2011 se hayan encontrado en el área de almacenamiento, ello no exime de responsabilidad a Quenuales, toda vez que el titular minero tiene la obligación de acondicionar y almacenar los residuos sólidos generados dentro de las instalaciones de la Unidad Minera "Yscaycruz" de foma adecuada.
45. De otro lado, el administrado alega que los residuos sólidos observados durante la inspección de campo no representan un riesgo para la salud de las personas y el ambiente, debido a que corresponden a residuos no peligrosos.
46. Sobre el particular, cabe indicar que dicho argumento no desvirtúa la presente imputación, debido a que tanto en el caso de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, se deberá adoptar las medidas necesarias para realizar su acondicionamiento y almacenamiento de forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada hasta su entrega a la Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS), para su disposición final, de conformidad con lo establecido en el Artículo 10° del RLGRS.

b) Subsanación del hecho detectado

47. En este punto, es preciso indicar que la observación que generó el hecho detectado materia de imputación fue subsanado por el titular minero, al haber realizado el retiro los residuos sólidos acondicionados inadecuadamente y sobre el suelo natural, en el área de transferencia de residuos industriales de scrap, tal como se aprecia del escrito presentado el 11 de junio de 2012<sup>23</sup>.
48. Sobre el particular, la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD publicada el 28 de marzo de 2015 en el Diario Oficial El Peruano, que aprueba el Nuevo Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, **Reglamento de Supervisión Directa**) establece en su Artículo 3° que la finalidad de la función de supervisión

<sup>23</sup> Folios 1170 al 1172 del Expediente.



directa se orienta a prevenir daños ambientales y promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales<sup>24</sup>.

49. Además, el Literal b) del Artículo 23° del Reglamento de Supervisión Directa<sup>25</sup> establece que **si el administrado subsana un hallazgo calificado como moderado, la Autoridad de Supervisión Directa podrá no emitir un Informe Técnico Acusatorio.**
50. El Literal c) del Artículo 18° del referido Reglamento define a los hallazgos moderados como aquellos que involucrarían: (i) un daño potencial a la flora y fauna; o (ii) incumplimientos de menor trascendencia<sup>26</sup>.
51. A mayor detalle, las conductas que califican como hallazgos de menor trascendencia se encuentran detalladas en el Anexo<sup>38</sup> del Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA-CD. Entre ellas, se cuentan las referidas a la gestión y manejo de residuos sólidos y materiales no peligrosos, contemplando el incumplimiento por disponer inadecuadamente los residuos no peligrosos.
52. De los actuados se verifica que Quenuales incurrió en una infracción por disposición inadecuada de residuos no peligrosos, al haber incumplido con un adecuado manejo de residuos sólidos en el área de almacenamiento (chatarra, llantas, tubos de plástico, entre otros), en vista de ello, la presente infracción

<sup>24</sup> Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD del 24 de marzo del 2015  
"Artículo 3°.- Finalidad de la función de supervisión directa  
La función de supervisión directa se orienta a prevenir daños ambientales y promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales, con la finalidad de garantizar una adecuada protección ambiental."

<sup>25</sup> Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD del 24 de marzo del 2015  
"Artículo 23°.- De los efectos de la subsanación voluntaria  
Los efectos de la subsanación voluntaria se determinan en función a la naturaleza del hallazgo, conforme a las siguientes reglas:  
(...)  
b) Si el hallazgo subsanado califica como moderado, la Autoridad de Supervisión Directa podrá decidir no emitir un Informe Técnico Acusatorio. En tal supuesto, deberá remitir una carta al administrado comunicándole la conformidad de la subsanación realizada."

Al respecto, el Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA-CD define a los hallazgos de menor trascendencia como aquellos hechos relacionados al presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables que por su naturaleza no generen daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, puedan ser subsanados y no afecten la eficacia de la función de supervisión directa ejercida por el OEFA, los cuales se encuentran contemplados en el Anexo del referido Reglamento.

<sup>38</sup> Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.



## ANEXO

## Hallazgos de menor trascendencia

II.	Referidos a la gestión y manejo de residuos sólidos y materiales no peligrosos
II.1	No segregar los residuos no peligrosos o segregarlos incorrectamente.
II.2	No señalar los sitios de almacenamiento, o señalarlos de manera inadecuada.
II.3	No mantener los contenedores debidamente sellados y/o tapados.
II.4	No rotular los contenedores de materiales no peligrosos.
II.5	Almacenar temporalmente contenedores vacíos en terrenos abiertos o en áreas no contempladas en la normativa.
II.6	Disponer inadecuadamente los residuos no peligrosos.

(...)"



cumple con los requisitos para ser calificada como un hallazgo de menor trascendencia, y en consecuencia como un hallazgo moderado.

53. Bajo este contexto, uno de los principios de la potestad sancionadora de la administración es el de la retroactividad benigna, recogido en el Numeral 5 del Artículo 230° de la LPAG<sup>27</sup>, el cual establece que en el supuesto que una norma establezca de manera integral una consecuencia más beneficiosa para el presunto responsable, en comparación con la norma que estuvo vigente cuando se cometió la infracción, debe aplicarse retroactivamente la nueva norma por ser más beneficiosa.
54. Asimismo, las normas administrativas más favorables sólo deben alcanzar a los hechos que todavía no se ha realizado un pronunciamiento firme de parte del órgano u organismo competente para la aplicación de la sanción<sup>28</sup>.
55. En este sentido, el fundamento de este principio es que si luego de la comisión de la falta, la autoridad considera suficiente una menor intervención gravosa sobre los bienes jurídicos de quien comete el ilícito, carece de sentido que el Estado siga sosteniendo la regla anterior en aras de la seguridad jurídica cuando actualmente lo considera innecesario.
56. Por consiguiente, al constituir actualmente la disposición inadecuada de los residuos no peligrosos un hallazgo de menor trascendencia, tal como ocurre en el presente caso, según lo señalado en el Reglamento de Supervisión Directa, podrá ser considerado un hecho no acusable, teniendo en cuenta que el mismo fue subsanado con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
57. Con ello, la infracción a la obligación antes prevista deja de ser perseguible a nivel administrativo. En consecuencia, toda vez que ha quedado acreditado que Quenuales ha subsanado su conducta y los hechos materia del presente análisis son considerados como hallazgos moderados, corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador.



En uso de las facultades conferidas en el Literal z) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM;

#### SE RESUELVE:

**Artículo 1°.-** Archivar el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Empresa Minera Los Quenuales S.A. por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 2°.-** Informar a Empresa Minera Los Quenuales S.A. que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración y apelación

<sup>27</sup> Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General  
"Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
(...)  
5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables."

<sup>28</sup> NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta edición. Madrid: Tecnos, 2005, pp. 244-245.



ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese.

.....  
**María Luisa Egúsqiza Mori**  
Directora de Fiscalización, Sanción y  
Aplicación de Incentivos  
Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

